как «терроризм» и «экстремистская деятельность». Иначе быть не могло, поскольку эти два явления с начала XX в. приобрели широкое распространение в своих проявлениях и заставили обратить на себя самое пристальное внимание не только законодательных, исполнительных органов государственной власти, но и самую широкую общественность разных государств.

Список литературы

Возженников, А.В. Международный терроризм: борьба за геополитическое господство. – М., 2005.

Ефимов, Н.Н. Политико-военные аспекты национальной безопасности России. – М., 2006.

Журавель, В. Терроризм. Экстремизм. Сепаратизм. – М., 2006.

Потапов, П.П. Борьба с незаконными вооруженными формированиями. – Минск, 2007.

Салимов, К.Н. Современные проблемы терроризма. – М., 1999.

© Абдулмаджидов Ш.С., 2009

Н.Е. Калашникова

ФОРМИРОВАНИЕ КОНКУРЕНТНЫХ МЕХАНИЗМОВ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ СТРОИТЕЛЬСТВА В МОСКВЕ

КАЛАШНИКОВА Наталья Евгеньевна – главный специалист префектуры Юго-Западного административного округа Москвы (e-mail: Kalashnikovane@rambler.ru)

Аннотация. *В статье рассмотрены вопросы предоставления земельных участков для строительства объектов нежилого назначения и их нормативное регулирование. Изложены основные принципы формирования конкурентных механизмов в данной сфере. Анализируются механизм предоставления земельных участков, существующие правовые пробелы и административные барьеры.*

Ключевые слова: *инвестиционная деятельность, сфера строительства объектов нежилого назначения, формирование конкурентных механизмов, предоставление земельных участков.*

В Москве сложилась тяжелая ситуация в области привлечения инвестиционных средств в городской бюджет не только в связи с экономиче-

ским положением, но и в большей степени по причине недостаточной проработки вопроса формирования конкурентных механизмов инвестиционной деятельности в сфере капитального строительства объектов нежилого назначения. Это привело к конфликту интересов инвесторов и органов власти столицы России.

Проведенные в Российской Федерации реформы подтвердили значимость вопросов о земле и важность нормативного регулирования в этой сфере. Конституция РФ устанавливает, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. При этом использование земель должно стать основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

На территории города строительная отрасль является базовой и в условиях ее бурного развития одним из факторов решения жилищных проблем. Особую остроту приобретают вопросы предоставления земельных участков для строительства и освоения застроенных территорий. Они регламентируются многими законами и подзаконными актами, которые должны взаимодействовать при реализации инвестиционной градостроительной деятельности[1].

В настоящее время в Российской Федерации значительное количество участков для строительства приобретается именно из государственных или муниципальных земель. Согласно Земельному кодексу, предоставление земельных участков происходит с проведением работ по их формированию. Для того чтобы земельный участок начал существовать как объект права, необходимо проведение специальных землеустроительных мероприятий по межеванию земельных участков для их последующего кадастрового учета.

Земельный кодекс предусматривает два варианта предоставления публичных земель для строительства: без предварительного согласования места размещения капитального объекта с органами исполнительной власти и с предварительным согласованием места его размещения.

[1] См.: Градостроительный кодекс Российской Федерации в редакции Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ; Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ; федеральные законы № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»; № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»; № 78-ФЗ «О землеустройстве»; постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 г. № 808 (с изменениями от 29 декабря 2008 г.); Градостроительный кодекс г. Москвы; постановления Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов», от 20 мая 2008 г. № 417-ПП «О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы» и др.

Последний вариант возможен только при условии предварительной и заблаговременной публикации сообщения о наличии предлагаемых для такой передачи земельных участков. Вместе с этим предварительное согласование места размещения объекта не проводится при размещении объекта в городском или сельском поселении в соответствии с градостроительной документацией о застройке, а также правилами землепользования и застройки (зонированием территорий).

Документом территориального планирования Москвы является Генеральный план его развития до 2010 г., утвержденный Законом города Москвы. В настоящее время Генеральный план развития обновляется и актуализируется до 2025 г. Это позволяет сделать вывод, что предоставление земельных участков для строительства на территории города должно осуществляться исключительно без предварительного согласования места размещения капитального объекта.

Специфика предоставления земельного участка для строительства без предварительного согласования места размещения объекта состоит, в частности, в том, что при этом подразумевается проведение ряда мероприятий, которые организуются органами местного самоуправления по своей инициативе и за счет бюджетного финансирования.

К таким мероприятиям относятся: проведение работ по формированию земельного участка, в том числе подготовка проекта границ земельного участка и его установление на местности; определение разрешенного использования земельного участка; определение технических условий подключения объектов к сетям инженерно-технического обеспечения и платы за подключение объектов к сетям инженерно-технического обеспечения; принятие решения о проведении торгов (конкурсов, аукционов); публикация сообщения о проведении торгов (конкурсов, аукционов); проведение государственного кадастрового учета земельного участка; проведение торгов (конкурсов, аукционов) по продаже земельного участка или продаже права на заключение договора аренды земельного участка; подписание протокола о результатах торгов (конкурсов, аукционов). Данный вариант предоставления участков под строительство принято считать эталонным, в наибольшей степени отвечающим рыночным принципам, обладающим наибольшей «прозрачностью», позволяющим осуществлять предпринимательскую деятельность в условиях справедливой конкуренции. Без него сложно представить себе дальнейшее развитие конкурентных механизмов инвестиционной градостроительной деятельности на территории Москвы.

По мнению доктора юридических наук, профессора С.А. Боголюбова[1], вариант предоставления земельного участка без предварительного согла-

[1] См.: Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации (под ред. С.И. Сай, С.А. Боголюбова). – СПб., 2008.

сования достаточно разработан с точки зрения самой процедуры предоставления участков с проведением торгов, значительная часть которой прописана непосредственно в Земельном кодексе. Однако если проанализировать процесс инвестиционной градостроительной деятельности на территории Москвы, можно сделать вывод, что данное утверждение не соответствует действительности.

Так, первыми реальными шагами формирования конкурентных механизмов инвестиционной деятельности в городе стала разработка и принятие постановления Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП «О порядке проведения конкурсов и аукционов по подбору инвесторов на реализацию инвестиционных проектов». Его основополагающим принципом стало предоставление земельных участков на территории города под застройку на конкурсной основе (путем проведения открытых конкурсов и аукционов). При этом конкурсы предусматривали заключение инвестиционных контрактов с разделением нежилых площадей между инвестором – победителем конкурса и городом. Как правило, в долю города входили нежилые помещения, в которых планировались к размещению объекты социальной сферы (дошкольные учреждения, помещения для работы с населением, органы записи актов гражданского состояния, сооружения гражданской обороны и т. д.).

С января 2004 г. по май 2008 г. (первый этап) таких инвестиционных контрактов было заключено около 1500, а полностью реализованы в настоящее время, то есть имеют Акты реализации инвестиционных проектов, только 390[1]. Такая ситуация сложилась по ряду причин: отсутствие взаимодействия между земельным, градостроительным, инвестиционным, имущественным и другими законодательствами; постоянно растущее число согласований при реализации инвестиционных проектов с органами исполнительной власти, а нередко изменение их вида, не позволяющее использовать раннее разработанную документацию; ненадлежащее исполнение инвесторами и органами исполнительной власти своих обязательств; отсутствие взаимосвязанности действий органов исполнительной власти Москвы.

Для обеспечения координации деятельности органов исполнительной власти города при решении взаимосвязанных вопросов социально-экономического обоснования, подготовки и реализации инвестиционных проектов в сфере градостроительной деятельности Правительством Москвы создан Контрольный комитет. Его функции: межотраслевой контроль и регулирование при осуществлении градостроительной деятельности, а также разработка и реализация городских целевых строительных программ.

Одним из первых действий Контрольного комитета стало приведение законодательства города Москвы и нормативно-правовых актов в соответ-

[1] Данные Автоматизированной информационной системы Единого реестра контрактов и торгов Правительства Москвы: http://erkt.tender.mos.ru/

ствие с федеральными законами и подзаконными нормативными документами, с Градостроительным и Земельным кодексами РФ.

После введения в законную силу постановления Правительства Москвы № 255-ПП органы исполнительной власти города прекратили выдачу разрешительной документации, связанной с оформлением земельно-правовых отношений для дальнейшей реализации инвестиционных проектов, по которым раннее были приняты решения о прямом (т. е. безконкурсном) предоставлении права их реализации. При этом необходимо учесть, что в тот период, а точнее до 19 декабря 2007 г. (именно тогда вступил в силу Закон города Москвы № 48 «О землепользовании в городе Москве») не существовало нормативно-правовой базы по обязательному проведению торгов на земельные участки, планируемые под капитальное строительство.

Однако большинство существующих на то время инвестиционных проектов планировались к реализации до вступления в законную силу указанных норм права и по большинству из них уже имелась разработанная за счет средств инвесторов градостроительная документация, а также были привлечены финансовые средства кредитных организаций, доля которых в инвестиционных проектах составляет от 70 до 90% их общей стоимости[1].

Инвесторы оказались в безвыходном положении: с одной стороны, ранее им было предоставлено право реализации проектов строительства, с другой стороны, оформление земельно-правовых отношений не представлялось возможным в связи с введением механизма реализации проектов на торгах, а также предоставление земельных участков только по их итогам. Для завершения реализации инвестиционных проектов инвесторы были вынуждены согласиться на их реализацию с использованием конкурсных процедур и предоставлением разработанной ими градостроительной документации для проведения торгов. В стартовых условиях и конкурсной документации были предусмотрены документально подтвержденные затраты за разработку инвесторами градостроительной документации, но коэффициент капитализации этой документации стремительно приближался к нолю в связи с длительной подготовкой объектов к проведению торгов, и к моменту их проведения это были уже совсем другие деньги. При этом участники конкурсов имели равные права и возможности.

Такие условия не могли быть инвестиционно привлекательными для заказчиков-инвесторов, в связи с чем произошел первый отток инвесторов из Москвы.

После этого при непосредственном участии Контрольного комитета было принято постановление Правительства Москвы от 20 мая 2008 г.

[1] См.: *Артамонов, А.А.* Методические аспекты анализа и оценки рисков реализации инвестиционных строительных проектов // Труды молодых ученых. Ч. II. – СПб., 2001. – С. 165–169.

№ 417-ПП «О дальнейшем развитии системы подготовки и проведения торгов при реализации инвестиционных проектов в сфере капитального строительства на территории города Москвы», в соответствии с которым все инвестиционные проекты в сфере капитального строительства реализуются только по итогам проведенных торгов в форме земельных аукционов, что парализовало деятельность органов исполнительной власти города в области подготовки и проведения торгов и ухудшило условия для предполагаемых инвесторов.

Основанием для подготовки и проведения торгов является Единый поадресный перечень объектов с разработанной градостроительной документацией (далее ЕПП), который ежегодно утверждается распорядительным документом Правительства Москвы. Представляет ЕПП на утверждение в Правительство Департамент экономической политики и развития Москвы (далее ДЭПиР Москвы) с разделением объектов на городской и окружной (до 1500 кв. м.) уровни. Для включения объектов в ЕПП необходима разработка градостроительной документации, постановка земельного участка на государственный кадастровый учет и определение стартовых условий проведения аукциона, учитывающих выводы независимого оценщика. Таким образом, в перечень включаются объекты высокой степени готовности к проведению торгов в ближайшее время.

Необходимо еще раз отметить, что постановление Правительства Москвы № 417-ПП предусматривает подготовку к торгам только тех объектов, которые включены в ЕПП. В соответствии с подготовленным проектом ЕПП на 2009 г. к реализации планируется всего лишь 47 объектов городского уровня, а объекты окружного уровня вообще не включены в перечень. На лицо кризис реализации объектов до 1500 кв. м[1*].

Разработка градостроительной документации и проведение остальных процедур предусматривается исключительно за счет средств бюджета. В этом положении инвесторы, официально давшие свое согласие на использование градостроительной документации, разработанной за счет собственных средств при подготовке земельных участков к проведению торгов, фактически после вступления в законную силу постановления Правительства Москвы № 417-ПП больше не смогли претендовать даже на возмещение документально подтвержденных затрат за разработку документации, которая была ими разработана по решениям органов исполнительной власти. Такая ситуация серьезно подорвала инвестиционный имидж города и привела ко второму оттоку инвесторов из Москвы.

---

[*] Проект распоряжения Правительства Москвы «Об утверждении Единого поадресного перечня градостроительных объектов городского уровня с разработанной градостроительной документацией, планируемых к размещению на территории города Москвы, с использованием процедуры торгов в 2009 году», подготовленный Департаментом экономической политики и развития г. Москвы

До вступления в силу вышеуказанного постановления городом прорабатывалось множество проектов строительства объектов инвесторами с разделением нежилых площадей (в собственность инвестора и в собственность города). На подготовку этих объектов городом затрачены значительные финансовые средства. После 20 мая 2008 г. конкурсные объекты были исключены из реестров, поскольку единственной формой проведения торгов по отдельным объектам признаны земельные аукционы, а разработанная документация по ним планировалась к использованию при определении господрядчика для их строительства за счет средств бюджета города Москвы. Однако в условиях дефицита бюджетных средств указанные объекты также не были включены в Адресную инвестиционную программу Москвы на 2009 г. и плановый период 2010–2011 гг. Вместе с этим необходимо отметить, что вся разработанная разрешительная документация имеет небольшой срок действия, что создает практически невозможные условия реализации вышеуказанных требований, а также рационального использования бюджетных средств.

Самое большое новшество данного постановления заключается в том, что победители аукционов на право заключения договоров аренды земли оплачивают стоимость выкупа права аренды земельного участка из расчета на 49 лет, а в итоге получают договоры на проектирование и строительство на 2 года. Ввод объекта в эксплуатацию и оформление имущественных прав на объект является основанием для заключения долгосрочного договора аренды земли. В противном случае инвестор утрачивает право на реализацию проекта. При этом возврат денежных средств за неиспользование земельного участка свыше двух лет законодательством не предусмотрено.

Такая ситуация не устроила инвесторов и повлекла к отказам от участия в данном виде торгов еще до наступления мирового финансового кризиса. Так, в соответствии с Единым поадресным перечнем градостроительных объектов на территории города Москвы с разработанной градостроительной документацией, планируемых к размещению с использованием процедуры торгов в 2008 г.*, было запланировано проведение торгов по 153 объектам, а реализовано с использованием процедуры торгов лишь 5 земельных участков.

Чтобы обеспечить инвесторам возможность для дальнейшей реализации инвестиционных проектов строительства по раннее проведенным торгам, считаю необходимым увеличить инвестиционную привлекательность города в этой сфере деятельности и в период финансовой нестабильности создать условия для активного участия в данном процессе субъектов малого и среднего бизнеса. Представляется наиболее целесообразным Правительству Москвы: выходить с законодательной инициативой о внесении изменений в Федеральный закон № 191-ФЗ «О введе-

* Перечень утвержден постановлением Правительства Москвы от 20 февраля 2008 г. № 112-ПП (приложение 8).

нии в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» по переносу сроков введения в действие отдельных положений Градостроительного кодекса РФ для Москвы, которые непосредственно затрагивают порядок разработки, утверждения и действия Правил землепользования и застройки в столице.

Кроме того, необходим всесторонний анализ выпущенной градостроительной документации и оснований предоставления права ее разработки во избежание нарушения законных прав и интересов инвесторов, в первую очередь интересов субъектов малого и среднего бизнеса, и внесение соответствующих изменений в нормативно-правовые акты Правительства Москвы, а также упрощение процедуры подготовки и проведения инвестиционных торгов.

На наш взгляд, было бы полезным создание трехстороннего Общественного совета, наделенного реальными полномочиями участия в принятии решений о совершенствовании механизма дальнейшей реализации конкретных инвестиционных проектов. В его состав должны входить представители законодательного органа субъекта РФ, органа исполнительной власти города Москвы и инвесторов.

Список литературы

Артамонов, А.А. Методические аспекты анализа и оценки рисков реализации инвестиционных строительных проектов // Труды молодых ученых. Ч. II. – СПб., 2001.

Бачурина, С.С. Мегаполис: методы и модели управления процессами комплексной реконструкции сложившейся застройки. – М., 2004.

Боголюбов, С.А. Комментарии к Градостроительному кодексу Российской Федерации. – М., 2008.

Боголюбов, С.А. Комментарии к Земельному кодексу Российской Федерации. – М., 2007.

© Калашникова Н.Е., 2009

Р.М. Татиев

ОСЕТИНО-ИНГУШСКИЙ КОНФЛИКТ: ПРИЧИНЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

ТАТИЕВ Руслан Мажитович – аспирант кафедры национальных и федеративных отношений РАГС (e-mail: nartsissova@ur.rags.ru)